

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

УДК 336.14(470)

ББК 65.261.3(2Рос)

© Поварова А.И.

Счетная палата РФ: проект бюджета 2014–2016 гг. не позволит выполнить майские (2012 г.) указы Президента

В статье дается сравнительный анализ заключений Счетной палаты на законопроекты о федеральном бюджете, сделанных в 2013 и 2012 гг. Характеризуются особенности заключения на законопроект о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. Выделяются критические замечания Счетной палаты РФ по этому законопроекту, в частности в отношении экономических и финансовых параметров, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 года.

Счетная палата РФ, проект федерального бюджета, экономические параметры, доходы и расходы, риски.



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**

старший научный сотрудник ИСЭРТ РАН
aip150663@yandex.ru

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом «О Счетной палате Российской Федерации» и иными актами законодательства Российской Федерации Счетная палата РФ ежегодно готовит заключения на законопроект о федеральном бюджете на предстоящий и два последующих года.

14 октября 2013 года Счетная палата подготовила и направила федеральным органам власти заключение на законопроект о бюджете РФ на 2014–2016 гг. Нами изучено содержание данного документа и сделано его сопоставление с заключением, выполненным в 2012 году.

Сравнительный анализ основных тезисов заключений Счетной палаты РФ на законопроекты федерального бюджета на 2013–2015 и на 2014–2016 гг., показал, что замечания, высказанные главным контрольным органом страны, во многом идентичны.

Прежде всего, это касается таких аспектов бюджетной политики, как:

- наличие системных рисков исполнения бюджета, связанных с замедлением темпов роста российской экономики, возможными кризисными явлениями на мировых товарных и финансовых рынках, высокой зависимостью экономики и

бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, ограниченностью внутренних финансовых ресурсов и недостаточным уровнем развития финансовой инфраструктуры;

- низкое качество макроэкономических прогнозов, что проявляется в существенных расхождениях динамики прогнозных и отчетных макроэкономических показателей за ряд лет;

- не реализованные Правительством РФ отдельные положения Бюджетного послания Президента;

- имеющиеся риски неисполнения указов Президента от 07.05.2012 г., на которые указывает негативная динамика отдельных целевых показателей, характеризующих состояние экономики (производительность труда, инвестиции в основной капитал);

- не обоснованные соответствующими расчетами доходы, составляющие ежегодно более 400 млрд. рублей, или около 3% суммы прогнозируемых доходов, что снижает прозрачность бюджета и превышает показатели предыдущего бюджетного цикла;

- рост процентных платежей, превышающих многие важные направления финансирования;

- отсутствие прогнозирования долгой устойчивости РФ;

- необеспечение требуемого финансирования на реализацию федеральных целевых программ;

- ежегодное сокращение бюджетных средств на реализацию адресной инвестиционной программы, что сопровождается адекватным уменьшением вводимых в эксплуатацию объектов (с 11,6% подлежащих вводу за 8 месяцев 2012 г. до 1,8% за аналогичный период 2013 г.);

- сохранение рисков в обеспечении устойчивости территориальных бюджетов,

связанных с растущим объемом долговых обязательств субъектов РФ и ежегодным сокращением межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на принципиально новые моменты, содержащиеся в заключении на законопроект о бюджете на 2014–2016 гг.

1. Впервые Счетная палата пришла к выводу, что **прогнозы, на основе которых верстается бюджет, недостаточно достоверны и надежны.**

«Динамика макроэкономических показателей, данная в прогнозе, не соответствует динамике соответствующих показателей ни в одном из сценариев, приведенных в прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», — пишется в заключении.

2. **Счетная палата сомневается в достижении запланированных параметров внутренних заимствований и доходов от приватизации.** В 2012 г. на внутреннем рынке было привлечено лишь 911,9 млрд. руб., или 69,6% прогнозируемого объема, а поступления от приватизации составили 43,9 млрд. руб., или 74,7%. Исполнение за 8 месяцев 2013 г. по заимствованиям на внутреннем финансовом рынке составит 42,8% и по поступлению средств от приватизации — 38,7%. Можно заключить, что в случае недопоступления средств от приватизации правительству необходимо будет искать дополнительные источники с целью покрытия дефицита в 2014–2016 гг.

3. У аудиторов Счетной палаты **вызывает обеспокоенность рост внешнего госдолга России:** за 2012 г. он увеличился с 28,3 до 31,6% ВВП, за девять месяцев 2013 г. — до 33,5% ВВП. Это соответствует уже средней степени риска, в то время как в 2011 г. значение данного показателя составляло около 29% и соответствовало низкой степени риска в системе оценки МВФ.

4. Более подробно, чем в предыдущем заключении, **перечислены недоработки отдельных положений Бюджетного послания**, в частности:

✓ не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия до 2030 г.;

✓ не внесены изменения в Налоговый кодекс в части регулирования налогообложения недвижимости;

✓ не сформирована полноценная система госпрограмм, позволяющая с помощью комплекса взаимосвязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленных целей и решать стратегические задачи социально-экономического развития. Структура, состав и содержание большинства госпрограмм нуждаются в доработке. Переход к программно-целевому бюджетированию на данном этапе в большинстве госпрограмм подменен финансированием от достигнутого, и большинство сформированных программ в значительной степени являются набором расходных требований, недостаточно подкрепленных обоснованными целями, задачами, показателями¹;

✓ не решена задача консолидации субсидий, выделяемых региональным бюджетам, и передачи достоверной информации регионам об объемах межбюджетных трансфертов до начала формирования территориальных бюджетов.

¹ Из тезисов выступления председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на парламентских слушаниях по проекту федерального бюджета на 2014–2016 гг. (08.10.2013 г.): «Сегодня параметры бюджета существуют сами по себе, государственные программы и их паспорта, которые сопровождают как дополнительные материалы проект бюджета на 2014–2016 годы, существуют самостоятельно и никаким образом не пересекаются. Да, Антон Германович Силуанов говорил о том, что эти программы в установленный срок (срок – 29 октября) должны быть доработаны, но тем не менее объем их доработки настолько велик (поскольку они не соответствуют ни показателям, которые в них заявлены, ни бюджетным ассигнованиям, которые на них предполагается потратить в бюджете 2014–2016 годов), что сегодняшним периодом – одним месяцем, скорее всего, полностью закрыть недочеты государственных программ не удастся».

5. **Дана оценка выпадающих доходов федерального бюджета в случае изменения макроэкономических показателей:** от уплаты налога на прибыль – 380,1 млрд. руб.; НДС – 2142,6 млрд. руб.; экспортных пошлин – 71,9 млрд. руб. Всего бюджет рискует недополучить 2,6 трлн. руб.

6. Подчеркнуто, что **в представленном законопроекте не приведена оценка влияния на объем поступлений доходов от уплаты налога на прибыль организаций особого порядка исчисления данного налога консолидированными группами налогоплательщиков** (на наш взгляд, причины понятны: уже первый год работы КГН показал неэффективность данного института).

7. Более полно представлен раздел заключения, посвященный субфедеральным бюджетам. Обращается внимание на **изменение структуры государственного долга регионов в сторону увеличения кредитов**, полученных у коммерческих банков (за 2011–2012 гг. доля заимствований выросла с 25,6 до 32,4%). В дальнейшем это может отрицательно повлиять на устойчивость не только бюджетной, но и банковской системы.

Количество субсидий регионам сокращается на 10 против уровня 2013 г. (с 93 до 83). **И только по 10 субсидиям есть распределение в разрезе субъектов РФ. По остальным распределения нет**, что, безусловно, отразится на качестве формирования территориальных бюджетов.

8. **Высказаны претензии к методологии формирования федерального бюджета:** не разработаны методические указания по расчету доходов; не внесены изменения в бюджетную классификацию с точки зрения отражения программных расходов²;

² Из тезисов выступления председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на парламентских слушаниях по проекту федерального бюджета на 2014–2016 гг. (08.10.2013 г.): «К сожалению, на сегодняшний день та бюджетная классификация, которая применена в отношении государственных программ, не получилась. Для неспециалистов сопоставление показателей 2014, 2015 и 2016 годов с показателями 2013 года практически невозможно».

не утверждены целевые показатели оценки результативности предоставления единой субвенции регионам. Все это снижает прозрачность бюджета.

Правительством РФ проигнорированы неоднократные рекомендации Счетной палаты о необходимости подготовки ком-

плекса конкретных мер, направленных на развитие доходного потенциала бюджетной системы страны.

В приложении к настоящей статье представлено сравнение заключений Счетной палаты на законопроекты о федеральном бюджете на 2013–2015 и 2014–2016 гг.

Приложение

Сравнение основных тезисов заключений Счетной палаты РФ на законопроекты федерального бюджета

Заключение на проект бюджета на 2013–2015 гг.	Заключение на проект бюджета на 2014–2016 гг.
Прогнозируемые объемы инвестиций в основной капитал могут оказаться недостаточными для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач по модернизации, техническому перевооружению и переводу экономики на инновационный путь развития. Основные производственные фонды в значительной степени физически устарели, а процесс их обновления идет крайне медленно. При этом большая часть инвестиций направляется не в высокотехнологичные виды деятельности, а в отрасли, связанные с производством товаров с низким удельным весом добавленной стоимости.	Прогнозируемые объемы инвестиций в основной капитал недостаточны для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач по модернизации, техническому перевооружению экономики и ее переводу на инновационный путь развития. Принимая во внимание состояние основных производственных фондов, необходимо подчеркнуть, что недостаточные объемы и эффективность инвестиций в основной капитал снижают темпы совершенствования структуры экономики, роста производительности труда и не позволяют преодолеть сырьевую направленность экспорта.
Сравнительный анализ динамики макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений.	Сравнительный анализ динамики прогнозных и отчетных макроэкономических показателей за ряд лет указывает на существенные расхождения их значений, что свидетельствует о недостаточной степени достоверности и надежности разрабатываемых прогнозов.
Сопоставление прогнозов Правительства Российской Федерации и ведущих международных экономических организаций свидетельствует о том, что позиции России относительно экономически развитых стран по важнейшим макроэкономическим параметрам в ближайшей перспективе качественно не улучшатся. Кроме того, Россия заметно уступает по динамике макроэкономических показателей ряду развивающихся стран, в том числе и некоторым странам СНГ.	Сопоставление прогнозов Правительства Российской Федерации и ведущих международных экономических организаций свидетельствует о том, что позиции России относительно экономически развитых стран по важнейшим макроэкономическим параметрам в ближайшей перспективе качественно не улучшатся. Более того, динамика макроэкономических показателей, характеризующих социально-экономическое развитие Российской Федерации, заметно уступает динамике соответствующих показателей ряда развивающихся стран, в том числе некоторых стран СНГ.
Вместе с тем при формировании проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов не завершена работа по реализации отдельных положений Бюджетного послания (по данным на 1 октября 2012 года).	Вместе с тем при формировании проекта бюджета не завершена работа по реализации отдельных положений Бюджетного послания (по данным на 1 октября 2013 года).
Правительством Российской Федерации, федеральными и региональными органами исполнительной власти проводилась работа по выполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Вместе с тем по отдельным макроэкономическим показателям (доля инвестиций в основной капитал в объеме ВВП и темпы роста производительности труда) достижение установленных Президентом Российской Федерации параметров на долгосрочную перспективу представляется затруднительным.	Правительством Российской Федерации, федеральными и региональными органами исполнительной власти проводилась работа по выполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Вместе с тем прогнозируемая на период 2014–2016 годов динамика отдельных целевых показателей, например, характеризующих состояние экономики (производительность труда, инвестиции в основной капитал), позволяет сделать вывод о рисках их недостижения в установленные сроки.
В составе материалов к законопроекту не представлены расчеты по доходам, доля которых составляет в 2013 году 2,8% суммы прогнозируемых доходов федерального бюджета, в 2014 году – 2,7%, в 2015 году – 2,6%.	В материалах и документах, направленных одновременно с законопроектом, не представлены расчеты по доходам, которые составляют ежегодно более 400 млрд. рублей , или около 3% суммы прогнозируемых доходов, что снижает прозрачность бюджета и превышает показатели предыдущего бюджетного цикла.

Продолжение таблицы

<p>Основные риски исполнения доходов федерального бюджета в 2013–2015 годах в прогнозируемых объемах связаны с возможным снижением бюджетных доходов в связи с более низкими ценами на нефть марки «Юралс» и нефтепродукты по сравнению с предусмотренными в прогнозе.</p>	<p>Существуют риски непоступления в федеральный бюджет ряда доходов, в том числе доходов от уплаты налога на прибыль (380,1 млрд. рублей в 2014 году), НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (2 142,6 млрд. рублей), в случае изменения параметров ВВП и других макроэкономических показателей; экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, поставляемые в Республику Казахстан и Республику Беларусь, в случае неурегулирования вопроса с беспошлинными поставками российской нефти государствам Таможенного союза (71,9 млрд. рублей). Риски непоступления доходов в прогнозируемых объемах также связаны с, возможно, более низкими ценами на нефть марки «Юралс», нефтепродукты и природный газ по сравнению с предусмотренными в прогнозе, недостижением прогнозируемых объемов ВВП и экспорта товаров.</p>
<p>Объем расходов на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объему заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2013 году 87,5%, в 2014 году – 91,9%.</p>	<p>Объем расходов на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объему заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2014 году 81%, в 2015 году – 79,7%, в 2016 году – 75,1%.</p>
<p>Государственный внутренний долг по государственным гарантиям в 2015 году увеличится по сравнению с 2012 годом на 1,6 трлн. рублей, или в 2,5 раза, и составит 2,7 трлн. рублей; государственный внешний долг по государственным гарантиям – в 1,8 раза и составит 30,4 млрд. долларов США (1 024,5 млрд. рублей).</p>	<p>Государственный внутренний долг по государственным гарантиям в национальной валюте в 2016 году увеличится по сравнению с 2013 годом на 63,8%, государственный внешний долг по государственным гарантиям в иностранной валюте – на 33%.</p>
<p>Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 383,3 млрд. рублей в 2012 году до 508,0 млрд. рублей в 2015 году. Указанные расходы существенно превысят общий объем бюджетных ассигнований, которые будут направлены в 2015 году на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации (327,6 млрд. рублей), здравоохранение (373,1 млрд. рублей), и сопоставимы с расходами на образование (591,9 млрд. рублей).</p>	<p>Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 408,4 млрд. рублей в 2013 году до 568,6 млрд. рублей в 2016 году (в 1,4 раза) и существенно превысят общий объем бюджетных ассигнований, которые будут направлены в 2016 году на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации, а также на здравоохранение.</p>
<p>Сложившийся объем совокупной долговой нагрузки требует постоянного мониторинга, анализа и оценки возможных рисков, связанных с ростом задолженности, в связи с чем необходимо установить механизм оперативного влияния на заемную политику корпоративного сектора, в том числе порядок принятия государственными корпорациями решений о заимствованиях в иностранной валюте.</p>	<p>Ожидаемое в ближайшие годы дальнейшее увеличение объемов заимствований обуславливает необходимость реальной оценки и прогнозирования долговой устойчивости Российской Федерации, осуществления мониторинга всех видов долга и требует более значительного влияния Правительства Российской Федерации на заемную политику корпоративного сектора.</p>
<p>В перечне ФЦП, включенных в законопроект на 2013 год, в 26 программах из 50-ти (46,4% общего количества) объемы бюджетных ассигнований не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным паспортами программ. Несмотря на неполное использование выделенных бюджетных средств по отдельным ФЦП в 2011 году, недостижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в истекшем периоде 2012 года, законопроект предусматривает увеличение ассигнований на 2013–2015 годы по этим программам.</p>	<p>На 2014 год практически во всех ФЦП (в 45 из 46) объемы бюджетных ассигнований не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным в паспортах ФЦП, и значительно ниже уровня прошлых лет. Несмотря на неполное использование выделенных на ФЦП бюджетных средств в 2012 году, недостижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в истекшем периоде 2013 года, законопроект по отдельным программам предусматривает увеличение бюджетных ассигнований на 2014–2016 годы.</p>
<p>Расходы федерального бюджета на Федеральную адресную инвестиционную программу в 2013 году предусмотрены в объеме 854,3 млрд. рублей, что ниже уровня предыдущего года на 55,5 млрд. рублей, или на 6,1%, в 2014 году – 749,0 млрд. рублей, в 2015 году – 781,1 млрд. рублей. Доля ФАИП в общем объеме ведомственной структуры расходов федерального бюджета снижается с 7,4% в 2013 году до 6,4% в 2014 и 2015 годах. За 8 месяцев 2012 года, по данным Минэкономразвития России, из 1387 объектов, подлежащих к вводу, введен в эксплуатацию 161 объект, или 11,6%.</p>	<p>Расходы федерального бюджета на ФАИП в 2014 году по сравнению с предыдущим годом снижаются на 11,3%, в 2015 году увеличиваются на 9,4%, в 2016 году предусмотрено снижение на 12,1%. Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с 6,8% в 2014 году до 6,1% в 2016 году. За 8 месяцев 2013 года, по данным Минэкономразвития России, из 978 объектов, подлежащих вводу, введено в эксплуатацию 18 объектов, или 1,8%.</p>

Окончание таблицы

<p>Риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств, сохраняются. Объем общего долга бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по данным Минфина России, на 1 августа 2012 года составил 1 319,25 млрд. рублей (по сравнению с докризисным 2008 годом увеличился в 1,9 раза), в том числе государственный долг субъектов Российской Федерации – 1 111,1 млрд. рублей (в 1,85 раза).</p>	<p>Сохраняются риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств. Объем общего долга бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на 1 августа 2013 года составил 1 599,9 млрд. рублей (по сравнению с 2008 годом увеличился в 2,3 раза), в том числе государственный долг субъектов Российской Федерации – 1 352,9 млрд. рублей (в 2,3 раза). При этом в 2012 году более чем у трети регионов указанный долг превысил 50% объема дохода регионального бюджета без учета межбюджетных поступлений.</p>
<p>В 2013–2015 годах сохранится существенная нагрузка на региональные и местные бюджеты по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов. Общая сумма возврата по бюджетным кредитам составляет 400,3 млрд. рублей.</p>	<p>В 2014–2016 годах сохранится существенная нагрузка на региональные и местные бюджеты по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов. Общая сумма возврата по бюджетным кредитам за три года составляет 341,2 млрд. рублей.</p>
<p>Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обеспечивается за счет увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом. В 2015 году объем указанных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2012 годом сократится на 14,9%.</p>	<p>Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обеспечивается за счет увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом. В 2016 году объем указанных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2013 годом сократится на 6,1%, а в виде финансовой помощи (без учета субвенций) – на 15,2%.</p>
<p>Межбюджетные трансферты в общих доходах бюджета ПФР в 2013 году составят 46,7% (в 2012 году – 49,4%), в 2014 году – 44,7% и в 2015 году – 45,1%, что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.</p>	<p>Доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ПФР в 2014 году составит 38,9%, в 2015 и в 2016 годах – 41,2% (в 2012 году – 49,4%, в 2013 году – 46,8%), что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.</p>
<p>По мнению Счетной палаты, назрела необходимость подготовки комплекса мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы Российской Федерации в объемах, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.</p>	<p>По мнению Счетной палаты, назрела необходимость подготовки комплекса мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы Российской Федерации в объемах, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.</p>